

Малявкина Наталия Валерьевна

**ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Статья раскрывает пути решения некоторых проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Основное внимание в работе автор акцентирует на проблемах законодательного регулирования взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, вовлечения населения в решение вопросов местного значения и низкой финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/28.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/28.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 1 (27): в 2-х ч. Ч. II. С. 120-122. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 34

**Юридические науки**

*Статья раскрывает пути решения некоторых проблем взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Основное внимание в работе автор акцентирует на проблемах законодательного регулирования взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, вовлечения населения в решение вопросов местного значения и низкой финансовой самостоятельности местного самоуправления.*

*Ключевые слова и фразы:* взаимодействие; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; население; финансовая самостоятельность; обучение муниципальных служащих.

**Наталья Валерьевна Малявкина***Кафедра конституционного и муниципального права**Российская академия народного хозяйства и государственной службы**при Президенте Российской Федерации (филиал) в г. Орле**nata-m-orel@mail.ru***ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ<sup>©</sup>**

Совместные согласованные действия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в условиях реформирования последних, приобретают особую актуальность при разрешении вопросов местного значения. В свою очередь от политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации зависит процесс развития местного самоуправления на территории субъекта. Данное обстоятельство обусловлено не только историческим и культурным, но, прежде всего, территориальным единством.

На современном этапе развития местного самоуправления, специалистами неоднократно обращалось внимание на пробелы в законодательном регулировании взаимодействия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Так, можно согласиться с мнением В. В. Оноховой, которая отмечает, «что при отсутствии принципов, определяющих взаимоотношения региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления, на федеральном уровне неизбежно привело к их отсутствию в конституциях (уставах) субъектов на региональном уровне. В то же время представляется целесообразным основными законами субъектов РФ на основе норм Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и других федеральных законов установить общие положения для определения “конструкций” взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления» [3, с. 23].

По справедливому замечанию Е. Н. Селютиной, политическая составляющая проблемы взаимодействия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления «заключается в том, что статус субъектов местного самоуправления реализуется в совокупности властных полномочий, которыми они наделяются органами государственной власти. Объем властных полномочий — предмет острых противоречий и конфликтов между местными и региональными органами. Суть противоборства состоит в том, что муниципальная власть пытается противопоставить себя всем остальным органам власти, а субъект государственной власти всеми законными и незаконными средствами стремится сокрушить своего муниципального оппонента» [6, с. 143].

Следующей проблемой является политическая пассивность населения муниципальных образований. Создать местное самоуправление законодательно оказалось намного быстрее, чем внедрить его на практике. Обоснованной представляется точка зрения В. И. Шмакова, который отмечает, что «данный процесс требует более длительного периода времени и не может быть осуществлен по инициативе сверху в короткие сроки чьим-то волевым усилием. Местное самоуправление должно вырасти из процесса усиления гражданской заинтересованности, ответственности и солидарности, активно участвующих в решении вопросов местного значения, различных групп и объединений жителей. Необходимо, чтобы сформировалась готовность населения включиться в работу соответствующих органов, сначала территориального общественного самоуправления, а затем муниципального управления и местного самоуправления» [9, с. 58-59].

В целом вовлечение граждан в процесс самоуправления предполагает осуществление органами муниципального образования следующих действий: создание условий для участия населения в принятии решений; предоставление гражданами права принимать решения, затрагивающие их права и интересы; замену властных методов воздействий на методы взаимодействия и сотрудничества; создание базовой для развития местного самоуправления системы органов территориального общественного самоуправления и т.д.

Стоит согласиться с мнением Г. Ф. Скрипкина о том, что «принятие законодательства о местном самоуправлении не означает моментального перехода к новому режиму деятельности территориального

коллектива. Оно может только создать условия для длительного процесса самоорганизации народа, а пока у большинства сограждан отсутствуют самоуправленческие навыки» [7, с. 112].

Для вовлечения населения в процесс местного самоуправления необходима информационная открытость в работе органов местного самоуправления и подконтрольность населению всех ресурсов, используемых органами и должностными лицами муниципальных образований. «У любого жителя муниципального образования должно быть право задать вопрос по существу любых публичных расходов, осуществляемых местной властью, и этому праву должна корреспондировать обязанность (подкрепленная санкциями) соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления дать соответствующий ответ, объяснение» [5, с. 38].

Для реализации информационной открытости работы органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления возможно заимствование опыта США о предоставлении информации населению низовыми местными общественными ассоциациями, содержащейся в информационных письмах (решения собраний, описание программ, сведения о других мероприятиях и в услугах, оказываемых в районе). Этот метод обмена информацией и распространения знаний о возможностях населения относительно участия в общественном самоуправлении позволяет информировать граждан о процессах, происходящих на территории, путем эффективной работы общественных ассоциаций. Кроме этого проводятся образовательные сессии для лиц, представляющих интерес микрорайона (например, о порядке обращения в органы местной власти, о возможностях участия жителей в определении городской политики); регулярно осуществляются опросы населения. На основе полученных результатов разрабатывается план развития района. В США существует значительное количество публичных институтов, выражающих групповые и индивидуальные интересы жителей муниципальных образований. Иногда бывает трудно провести четкую границу между органами местного самоуправления и общественными организациями местного населения, поскольку деятельность местных властей находится под гражданским контролем, и население использует предоставленную возможность участвовать в подготовке и принятии решений [2, с. 7-8].

Представляется обоснованным, что и на территории Российской Федерации массовое обучение жителей местному самоуправлению как новому образу жизни должно стать обязанностью всех уровней власти и управления. Однако данное обучение должно сопровождаться широкой правоприменительной практикой. При этом выделенные из бюджетов средства и привлеченные частные инвестиции необходимо вкладывать в улучшение качества дорог и теплоснабжение домов, повышение чистоты населенных пунктов, дворов, подъездов, рост доходов и благосостояния жителей, формирование благоприятного социального климата и т.д. Именно через демонстрацию положительных результатов обучение может стать основой для формирования сначала сочувствующих, а затем единомышленников в процессе распространения на всей территории Российской Федерации принципов местного самоуправления.

Серьезной проблемой народовластия является отсутствие фактического контроля со стороны населения за органами местного самоуправления. Именно контроль за деятельностью органов местного самоуправления и возможность давать оценку, а при необходимости принимать меры юридической ответственности к главам муниципальных образований являются важной составляющей народовластия [1, с. 39].

В качестве методов обучения народовластия возможны: научные и практические конференции, съезды, собрания, сходы, устная и письменная пропаганда через газеты и электронные средства информации.

Для воплощения модели внедрения населения в процесс местного самоуправления необходимо принять закон субъекта Российской Федерации, в котором будет предусмотрена обязанность органов местного самоуправления информировать каждого жителя о состоянии дел муниципального образования. Помимо сведений, находящихся на сайтах администраций в сети *Internet*, необходимо вкладывать листовки в почтовые ящики, вывешивать отчеты о распределении денежных средств на информационные стенды, расположенные на домах и т.п. Заинтересованность граждан в получении информации будет способствовать повышению их политической культуры.

Приблизить население к местному самоуправлению могли бы сами муниципальные служащие. К сожалению, низкий уровень коммуникативных навыков у муниципальных служащих не способствует решению данной проблемы. Назрела необходимость в реформе кадрового обеспечения местного самоуправления. Требуется реализация программы непрерывного образования муниципальных служащих. Необходима достаточно многочисленная прослойка квалифицированных специалистов в области коммунального хозяйства, управления и финансов. Такая нехватка специалистов, по справедливому мнению С. А. Трыкановой, не может быть компенсирована даже за счет огромных финансовых вливаний [8, с. 17].

Кроме того, проблемой формирования местного самоуправления как самостоятельного звена единой системы власти в государстве является отсутствие финансовой стабильности. Так, финансирование муниципальных образований происходит за счет средств, поступающих из центра и субъектов в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций и субвенций. При этом в бюджетном устройстве России местные налоги образуют незначительную часть в доходах собственных бюджетов. В соответствии с действующим законодательством только земельный налог и налог на имущество физических лиц полностью поступают в местные бюджеты. Эти налоги стабильны в своих поступлениях, но отличаются низкой мобильностью налоговой базы. В этой связи, практически основными источниками доходов муниципальных образований являются поступления от продажи и аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Следующая проблема связана с непропорциональным распределением финансовых средств между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Г. Ф. Скрипкин предлагает решить ее, реализовав принцип бюджетного федерализма, путем равномерного распределения доходов между тремя уровнями (Россия – субъект Федерации – местное самоуправление) в соотношении 1:3 [7, с. 115]. Представляется обоснованным, что именно такое распределение доходов в состоянии разрешить проблему дефицита денежных средств на территории муниципального образования. Вместе с тем на законодательном уровне данное предложение не рассматривалось.

Местный налог на недвижимость, по мнению ряда экономистов, будет эффективным механизмом стимулирования инвестиций в объекты недвижимости, развития муниципальной инфраструктуры и контроля за операциями с недвижимостью. Так, эксперимент по введению налога на недвижимость в Великом Новгороде привел к росту налоговых поступлений в бюджет города [4, с. 19].

Представляется обоснованной полная передача единого налога на вмененный доход на местный уровень, так как в отдельных муниципальных районах розничная торговля – основной и стабильный источник налоговых поступлений. Также следует обязать субъекты Российской Федерации переводить денежные средства от транспортного налога в размере 30% на местный уровень. Включение данных налогов не позволит разрешить всех финансовых проблем муниципалитета, однако будет способствовать частичному увеличению налоговой базы местных бюджетов.

Значимой проблемой является передача муниципальным образованиям государственных функций с необходимыми для их выполнения финансовыми ресурсами. Фактически функции передаются, а средства для их реализации – нет. В этой связи целесообразно привлекать к ответственности должностных лиц, которые, передавая подобные полномочия, не передают финансовые ресурсы для реализации этих полномочий.

Подводя итоги вышеизложенного, решить обозначенные проблемы возможно путем принятия федерального закона, регламентирующего принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Повышение уровня политической культуры населения, формирование его политической активности в решении вопросов местного значения возможно посредством его вовлечения в процесс принятия решений по вопросам обеспечения жизненно важных интересов муниципального образования. Финансовой самостоятельности муниципального образования будет способствовать перевод в местные налоги налога на недвижимость и единого налога на вмененный доход для всех видов деятельности.

#### *Список литературы*

1. **Арбузкин А. М.** Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 1. С. 29-40.
2. **Незнамова Е. А.** Правовое регулирование участия населения в местном самоуправлении в зарубежных государствах // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 5-8.
3. **Онохова В. В.** Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 22-27.
4. **Осипова Е. С.** Реализация налоговых полномочий и повышение экономической самостоятельности органов местного самоуправления // Налоги. 2011. № 6. С. 16-22.
5. **Пешин Н. Л.** Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 38-40.
6. **Селюткина Е. Н.** Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. Орел. 2003. 183 с.
7. **Скрипкин Г. Ф.** Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление». М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. 176 с.
8. **Трыканова С. А.** Сравнительный анализ опыта реформ местного самоуправления за рубежом в контексте эффективности использования в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 16-18.
9. **Шмаков В. И.** Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2010. № 2. С. 54-72.

#### **WAYS OF OPTIMIZATION OF INTERACTION BETWEEN STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION CONSTITUENT ENTITIES AND LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS**

**Nataliya Valer'evna Malyavkina**

*Department of Constitutional and Municipal Law*

*Russian Academy of National Economy and State Service under the Russian Federation President (Branch) in Orel  
nata-m-orel@mail.ru*

The author reveals the ways of the solution of some problems of the interaction between the state authorities of the Russian Federation constituent entities and local government institutions, and pays particular attention to the problems of the legal regulation of the interaction between the authorities of the RF constituent entities and local government institutions, the involvement of population in the resolution of local issues and the low financial autonomy of local government.

*Key words and phrases:* interaction; state authorities of the Russian Federation constituent entities; local government institutions; population; financial autonomy; training of municipal employees.